

## ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

*Досліджується історичний досвід діяльності державних органів влади по наданню правової допомоги особі. Автор виявив основні умови забезпечення безоплатної правової допомоги. У статті розглянуті позитивні приклади використання в сучасній практиці забезпечення безоплатної правової допомоги.*

**Ключові слова:** державні органи влади, правова держава, права людини, стандарти прав людини, безоплатна правова допомога, доступність правової допомоги.

*Исследуется исторический опыт деятельности государственных органов власти по предоставлению правовой помощи лицу. Автор определил основные условия обеспечения безвозмездной правовой помощи. Кроме того, в статье рассмотрены положительные примеры предоставления безвозмездной правовой помощи.*

**Ключевые слова:** государственные органы власти, правовое государство, права человека, стандарты прав человека, безвозмездная правовая помощь, доступность правовой помощи.

*This article deals with historical experience of giving people the legal assistance by the state government bodies. The author has defined the basic conditions for rendering free legal assistance. Some positive examples of giving free legal assistance are also considered in this article.*

**Key words:** state(government) bodies, a law-governed state, human rights, standards of human rights, free legal assistance, availability of legal assistance.

Пропонована автором до розгляду тема історичного аспекту розвитку безоплатної правової допомоги в Україні є, безперечно актуальною, оскільки дозволяє виділити найбільш важливі аспекти дослідженні проблеми права на одержання безоплатної правової допомоги, яке є одним з найголовніших прав і свобод людини, передбачених міжнародно-правовими документами в області прав людини. Крім того, дане право опосередковано знайшло своє закріплення у ст. 59 Конституції України [1] відповідно до основних міжнародно-правових принципів й нормами права, установленними в середині ХХ століття. Таким чином, права людини стали об'єктом регулювання не тільки в Україні, але й у міжнародному співтоваристві [2]. Обсяг прав і свобод людини в сучасному суспільстві визначається не тільки особливостями певного співтовариства людей, а й розвитком людської цивілізації в цілому, рівнем інтегрованості міжнародного співтовариства. Основні права не створюються державою, не мають потреби в її визнанні, не можуть бути обмежені або скасовані нею [3, с. 98].

Метою статті є осмислення історичних уроків розвитку правових відносин в суспільстві в контексті еволюції форм надання та гарантій особі на отримання безоплатної правової допомоги. Особливої уваги заслуговує процес удосконалення діяльності державних органів влади в цьому напрямку.

Проблема надання безоплатної правової допомоги на різних історичних етапах розвитку Української

держави розглядалася в роботах таких авторів як: І. С. Дзюбко, К. М. Левківський, Р. Савуляк, О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко, Х. В. Майкунт, В. К. Шкарупа.

Досліджуючи історичний аспект розвитку правової допомоги в Україні, автор припускає, що інститут захисту прав громадян виник на найбільш ранніх етапах суспільного розвитку держави, тобто задовго до виникнення й розвитку Міністерства юстиції України, у тому вигляді, яким ми знаємо його сьогодні, пройшов довгий і тернистий шлях свого становлення в усьому світі. Наприклад, у Стародавньому Китаї родичам і друзям обвинуваченого дозволялося захищати його інтереси, також священним обов'язком вважалося надання правової допомоги будь-ким з давніх часів в іудеїв: «Робіть добро, прагнете до справедливості, допомагайте пригнобленим, віддавайте право сиротам і захищайте вдів» [4, с.5].

Крім того, яскравим прикладом надання правової допомоги можуть бути Стародавні Греція і Рим. Уже в VI-IV ст. до н. е. в Афінах визнавалося право обвинуваченого мати захисника, у зв'язку із цим виникла необхідність в таких індивідах, які б добре знали звичаї і закони та могли надати правову допомогу. Це були лотографи й диктографи.

Найбільше повно інститут надання правової допомоги виражений у римському праві. У цей період функції безоплатного захисту почали виконувати адвокати, оратори, юрисконсульти, тобто правозахисна діяльність

перетворюється в професійну, що проявляється, на початку, як благодійництво.

У Київській Русі інститут захисту й писемне право розвивається в особливих історичних умовах: функції захисту, обвинувачення й покарання виконували громади. Прагнення вирішувати розбіжності між громадами шляхом судового розгляду, а не війною викликає необхідність появи державних органів судової влади. Такими органами є: князь, який може вирішувати справи одноосібно або через постійних чиновників (посадників і тіунів), які діють від імені князя; бояри – мають право судити окремо або разом із князем; віче – на їхній розгляд виносяться справи, які стосуються державних правопорушень [5, с. 10]. Суд, як соціальний інститут, з'явився пізніше. У такому підході судове представництво ще не має законодавчого закріплення, оскільки функції представників визначаються на певному рівні відповідного правового побуту, звичаєвого права. Слід зазначити, що на цьому етапі відчутна активна участь держави в захисті потерпілої сторони, яка полягає в забороні потерпілій особі звільняти правопорушника від покарання за світовою згодою [5, с. 12]. Роль захисників виконували родичі, друзі й сусіди сторін, «послухи» (свідка порядного життя) і «видоки» (свідки вчиненого спірного факту) [6, с. 32]. Порівнюючи викладене із сучасними законодавчими нормами, можна знайти докази того, що захисна роль родичів збереглася й до наших днів і знайшла своє відображення в частині другій ст. 44 Кримінально-процесуального кодексу України [7], де вказується, що у випадках і в порядку, передбачених цим Кодексом, як захисники допускаються близьких родичів обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, його опікуни або піклувальники, тобто норма статті передбачає можливість надання безоплатної правової допомоги.

В Україні найбільш істотним і систематизованим законом, у відповідності з яким жила держава Литовсько-Російського періоду, став Третій Литовський Статут, основним джерелом якого були Руська Правда і Магдебурзьке право. Литовський Статут (редакції 1529, 1566, 1588 рр.) мав особливе значення для розвитку права в Україні. Третій Литовський Статут детально встановлював порядок судового захисту, якому присвячено п'ять артикулів (57-61) дев'ятого розділу [8, с. 8].

Наступний період розвитку права в Україні пов'язаний з появою проекту кодексу українського права за назвою «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.), який так і не був прийнятий царським урядом, проте, мав широке застосування на практиці. Слід зазначити, що майже за 120 років до прийняття Статуту кримінального судочинства 1864 року саме в «Правах...» приділено значна увага багатьом аспектам надання безоплатної правової допомоги у кримінальному процесі. У цей час, зокрема у великокняжих – господарських, а також у земських судах, з'являється новий тип професійного юриста – «прокуратор або спікер» – до якого висуваються великі вимоги. Ними могли бути чоловіки без будь-яких відхилень, повнолітні, християни, розумово й фізично сильні, світського походження. Необхідно підкреслити, що для убогих людей, вдів і сиріт, які не могли себе захищати самостійно, передбачався

спеціальний урядовий захисник. І хоча в цілому робота захисників оплачувалася, але зазначеним законопроектом передбачалися випадки безоплатного надання правової допомоги малозабезпеченим, вдовам і сиротам [9, с. 60].

Новий етап в історії розвитку інституту захисту прав громадян України пов'язаний зі створенням у містах юридичних консультацій присяжних повірників, які є по суті складової системи надання безоплатної допомоги громадянам, які її потребують. Необхідно вказати, що консультації надавалися не тільки жителям міст, але також і сільському населенню. В 1920 році юридичних консультацій присяжних повірників у містах України налічувалося 160, у яких працювало 365 правозахисників.

При вивченні звіту діяльності Консультації присяжних повірників й їхніх помічників міста Миколаєва за 1908 рік встановлено, що юридична допомога надавалася особам малозабезпеченим і незаможним. Членами Консультації надавалася правова допомога в більшості випадків безкоштовно, але невеликий відсоток (23 %) консультацій все-таки здійснювався за плату. Слід зазначити, що ця плата здійснювалася відповідно правилу: платити – хто скільки зможе – і коливалася від 5 коп до 1 рубля.

Зміст даної Консультації, зокрема в 1908 році, відбувалося за рахунок субсидій отриманих від Миколаївського Громадського Управління й від Особливого Комітету Опікунства народної тверезості.

Подальший розвиток досліджуваного інституту захисту відбувається для українського права в складних історичних умовах, які визначаються особливостями формування права в Радянській Україні, Західній Україні, Закарпатті й Північній Буковині. Після возз'єднання українських земель із Радянською Україною правова діяльність регулюється єдиним законодавством СРСР.

29 жовтня 1924 р. Постановою ЦВК СРСР були затверджені Основи судоустрою СРСР і союзних республік, де відзначалося, що для надання юридичної допомоги населенню ґрунтуються колегії правозахисників, члени яких обиралися серед громадян, які відповідали вимогам, установленим для виборців, і перебували на державній службі. На підставі постанови колегії Нарком'юсту УРСР «Про реорганізації колегій захисників» від 12 вересня 1928 року, робота членів колегій захисників переведена на колективні форми організації, а приватна практика ліквідована. Завдяки колективним методам діяльності колегій захисників було розширене коло громадян, яким надавалася безоплатна юридична допомога, сконцентрована роботі державних установ й організацій щодо правового обслуговування громадян. Фактично така система діяла до 90-х років ХХ сторіччя.

Отже, спостерігаючи за історією розвитку та становлення інституту захисту як такого, від початкових стадій людської культури та до досягнення повного розвитку в цивілізованих державах, ми простежуємо надання безоплатної правової допомоги громадянам, які цього потребують. Первинною її формою є родинна або сусідня форма захисту, яка поступово переходить до сторонніх осіб і отримує державне гарантування.

Проголошення в 1991 році незалежності України, а потім – розвиток демократичної правової держави, здійснення політичної, економічної й правової реформ обумовили необхідність кардинальних змін у діяльності держави в цілому й у системі надання правової допомоги зокрема.

Забезпечення громадянам України можливості якщо буде потреба одержати кваліфіковану безкоштовну юридичну допомогу є, насамперед, дотриманням з боку держави взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань відповідно положенням Загальної декларації прав людини 1948 року, у статті 10 якої підкреслена рівність всіх людей перед законом й їхнім правом бути захищеними законом [10, с. 40]. Конвенція про захист прав людини й основоположних воль 1950 року, де наголошується, що кожен, чії права і свободи, викладені у цій Конвенції, порушуються, має право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі [10, с. 542]. Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, який зобов'язав усі держави, що брали участь у вказаному Пакті, забезпечити будь-якій особі, права та свободи якої порушені, що визнані даним Пактом, ефективний засіб правового захисту, а також забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалася компетентними судовою, адміністративною або законодавчою владою або будь-яким іншим компетентним органом, що передбачається правовою системою держави, та розвивати можливості судового захисту [10, с. 54] й ін.

Стаття 14 Міжнародного пакту визначає зобов'язання держав та вимоги до надання безоплатної правової допомоги, як до одного з основних компонентів справедливого судочинства. Зокрема, вказана норма визначає наступний зміст поняття «правова допомога»:

- право кожного захищати себе особисто або за посередництвом обраного ним захисника;
- бути повідомленим про це право, якщо особа не має захисника;
- мати призначеного їй захисника безплатно в разі, коли інтереси правосуддя (характер справи, наслідки для обвинуваченого та його можливість захищати себе самостійно) того вимагають або коли у особи немає достатньо коштів для оплати цього захисника [10, с. 58].

Законодавчо реалізація зазначених міжнародно-правових угод почалася прийняттям 24 січня 2006 року наказу № 58/7 Міністерства юстиції України, відповідно до якого було створено Раду з координації реформи безоплатної правової допомоги [11].

Наступним етапом реалізації проблеми безоплатної правової допомоги в Україні стало прийняття Президентом України Указу про «Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні» від 9 червня 2006 року [12].

На виконання положень зазначеної Концепції спільними зусиллями Міністерства юстиції України, Міжнародного Фонду «Відродження», Центра політичних і правових реформ, Спілки адвокатів України й Ініціативи Інституту відкритого суспільства з питань правосуддя й підтриманий Національною Комісією зі зміцнення демократії й затвердження верховенства

права в Україні розроблений проект закону України «Про безоплатну правову допомогу» [13]. Даний проект прийнятий Верховною Радою України в першому читанні 10 червня 2009 року [14].

У свою чергу, 02 червня 2011 року Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про безоплатну правову допомогу» [15], який набув чинності 09 липня 2011 року. Новоприйнятий Закон розкриває зміст права на правову допомогу, порядок його реалізації, визначає поняття безоплатної правової допомоги, підстави й порядок її надання.

Відповідно до Заключних і перехідних положень Закону Міністерство юстиції України до 1 січня 2013 року повинно утворити центри з надання безоплатної правової допомоги при Головних управліннях юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі.

Проте, поки йде законодавче закріплення способів надання громадянам безоплатної правової допомоги, Міністерство юстиції України вже сьогодні здійснює потужну роботу в даному напрямку, тим самим дає можливість реалізувати своє конституційне право представникам малозабезпечених верств населення, а саме: вишукує можливість надавати її шляхом організації виїзних громадських приймалень, роботи юридичних клінік.

Широко представлена робота юридичних клінік, які створені при вищих навчальних закладах відповідно до Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України, яке затверджено наказом Міністерства освіти і науки України від 3 серпня 2006 року за № 592 [16].

Реалізація окреслених Концепцією завдань здійснюється мережею громадських приймалень з надання безкоштовної правової допомоги малозабезпеченим верствам населення, створених при органах юстиції, які покликані надавати правову допомогу з широкого кола правових питань. Так, наприклад, при органах юстиції функціонує 726 правових громадських приймалень з надання безкоштовної правової допомоги малозабезпеченим верствам населення (пенсіонерам, інвалідам, особам із багатодітних сімей, ветеранам Великої Вітчизняної Війни та дітям війни, іншим категоріям) у формі усних консультацій, роз'яснень та при складанні документів правового характеру. Крім того, працівники органів юстиції беруть активну участь у роботі 885 громадських приймалень, створених при райдержадміністраціях, центрах соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, виконавчих органах районних, міських рад тощо та 2334 виїзних консультаційних пунктів для надання правової допомоги громадянам віддалених районів сільської місцевості. До того ж, безоплатна правова допомога надається працівниками територіальних управлінь юстиції, які здійснюють виїзні громадські приймальні за участю приватних нотаріусів, на виконання наказу Міністерства юстиції України від 30 травня 2008. № 914/5 [17]. Згідно з вимогами даного наказу начальники територіальних управлінь юстиції затверджують графіки здійснення виїзних громадських приймалень до віддалених населених пунктів із залученням приватних нотаріусів з метою надання юридичної допомоги, консультацій та вчинення окремих видів нотаріальних дій згідно з вимогами

Закону України «Про нотаріат» [18] щодо території діяльності приватного нотаріуса. Такі виїзди здійснюються кожним районним (міськрайонним) управлінням юстиції щонайменше двічі на місяць. Так, протягом 2009 року громадські приймальні надали безоплатно правову допомогу майже 167 тисячам малозабезпечених громадян.

Таким чином, безоплатна правова допомога мала місце на різних етапах розвитку української держави. Сьогодні, з метою належного виконання поставлених Міністерством юстиції України завдань та враховуючи те, що суспільні правовідносини з кожним днем ускладнюються, ми повинні удосконалити вже існуючу систему надання правової допомоги задля забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Держава повинна забезпечити належну правову допомогу всім, хто не може захистити себе самотужки. Реалізація права на правову допомогу не тільки сприяє правомірному здійсненню особою своїх прав і свобод, а й, насамперед, спрямована на попередження можливих порушень чи незаконних обмежень прав та свобод людини і громадянина з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб – що і є основним завданням реформування системи безоплатної правової допомоги.

Із усього вищевикладеного можна зробити наступні висновки:

1. Сучасне українське законодавство в галузі надання безоплатної правової допомоги є право-

наступником римської правової традиції природного права, зокрема таких прав як право кожного громадянина на захист у державних органах, за допомогою преторів, магістрів, прокуратора, а також за допомогою інституту патронату, опіки та піклування.

2. Становлення інституту безоплатної правової допомоги починається з прийняттям 12 вересня 1928 року колегією Нарком'юсту УРСР постанови «Про реорганізації колегій захисників», що стало першим нормативно-правовим актом, яка закріпила право громадян на одержання безоплатної правової допомоги.

3. Інтеграція України у світове співтовариство шляхом підписання й ратифікації основних міжнародних угод з питань прав людини, дозволила 24 січня 2006 року створити при Міністерстві юстиції України Раду з координації реформи безоплатної правової допомоги. Даним спеціалізованим виконавчим органом була створена Концепція формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, схвалена Президентом України в Указі від 9 червня 2006 року. На підставі вищевказаної концепції, а також практики надання безоплатної правової допомоги органами юстиції, було розроблено й 02 червня 2011 року прийнято Закон України «Про безоплатну правову допомогу», яким було закріплене право кожного на безоплатну правову допомогу.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. Політологія: Підручник / За заг. ред. І. С. Дзюбка, К. М. Левківського. – К.: Вища школа, 1998. – С. 98.
4. Права человека и политическое реформирование (юридические, этические, социально-психологические аспекты). / Ответств. ред. Е. А. Лукашева. – Москва, 1997. – С. 5.
5. Обзор истории русского права / Проф. М. Ф. Владимирского-Буданова. Издание шестое. С. Петербургъ, Киевъ: Издание книгопродавца Н.Я.Оглоблина, 1909. – С. 10-12.
6. Адвокатура України: Навчальний посібник / За ред. В. К. Шкарупи. – К.: Знання, 2008. – С. 32.
7. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. – № 2. – Ст. 15.
8. Майкунт Х. В. Литовські статuti та їх застосування в Україні / Х. В. Майкунт // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 2. – С. 8.
9. Савуляк Р. Організація, структура та правовий статус органів прокуратури Російської імперії за судовою реформою 1864 р. в українських губерніях / Р. Савуляк // Вісник Львівського університету. – 2009. – Вип. 48. – С. 60.
10. Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1998. – С. 40-58, 542.
11. Про заходи щодо реформування безоплатної правової допомоги: Наказ Міністерства юстиції України № 58/7 від 24 січня 2006 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Про Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні: Указ Президента України № 509/2006 від 09 червня 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1764.
13. Проект Закону України «Про безоплатну правову допомогу» № 4406 від 24 квітня 2009 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Про прийняття за основу проекту Закону України про безоплатну правову допомогу: Постанова Верховної Ради України № 1497-VI від 10 червня 2009 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>
15. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02 червня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2009.
16. Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України: Наказ Міністерства освіти і науки України № 592 від 3 серпня 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2365.
17. Про поліпшення роботи з надання нотаріальних послуг населенню: Наказ Міністерства юстиції України № 914/5 від 30 травня 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 40. – Ст. 1338.
18. Про нотаріат: Закон України від 02 вересня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 39. – Ст. 383.

Рецензенти: *Іванов М. С., д.політ.н., професор;*  
*Євтушенко О. Н., д.політ.н., доцент.*